TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARINDAKİ DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜMÜN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Yrd. Doç. Dr. Birol AKGÜL*
Muhammed Ziya PAKÖZ**

ÖZET

20. yüzyılın ikinci yarısında, bölgesel kalkınmaya yönelik politikalarda önemli bir dönüşümün yaşandığı görülmektedir. Bu dönüşüme temel olan etkenler, bölge kavramına yüklenilen anlamın ve buna paralel olarak kalkınma/gelişme anlayışının süreç içinde ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik birçok faktöre bağlı olarak değişmesidir. Dolayısıyla Türkiye'deki bölgesel politikalar da dünyadaki değişmelere benzer şekilde dönüşüme uğramıştır. Bu çalışmada, Türkiye'deki bölgesel politikaların dönüşümü iki uygulama üzerinden izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Birincisi 1968 yılında uygulamaya konulan ve zaman içerisinde kapsamı genişletilen 'Kalkınmada Öncelikli Yöreler' (KÖY) politika aracı, diğeri ise 2007-2009 dönemini kapsayan 'Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı'dır (BROP). Çalışmada, bölgesel politikadaki dönüşümü net bir şekilde yansıtan bu iki politika aracı üzerinden, Türkiye'deki bölgesel politikaların teorik arka planı ile tarihsel süreç içindeki dönüşümü karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Politikalar, Kalkınma, İçsel Büyüme, Rekabetçilik, Yönetişim.

ABSTRACT

The Transformation of The Regional Policies In Turkey: A Comparative Analysis

It is seen that an important transformation has been experienced in the field of regional policy in the second half of the 20. century. The main reason in this transformation is that both the meaning attributed to the concept of region and concordantly the understanding of development have changed in this period depending on economic, social, political and technological factors. The regional policies in Turkey have been also transformed comparably to the changes in the world. In this study, the transformation of the regional policies in Turkey is monitored and evaluated on two applications. The first of these applications is the political tool of 'The Priority Regions For Development' (PRD), which was put into practice in 1968 and the scope of which has been expanded in time, and the other is 'The Regional Competitiveness Operational Programme' (RCOP), which contains 2007-2009 period. These two political tools which reflecting transformation in regional policy

* Erciyes Ünv., Turizm İşletmeciliği ve Otelcilik Yüksekokulu, Merkez Yerleşke KAYSERİ
** Araş. Gör., Erciyes Ünv., Mimarlık Fak. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Merkez Yerleşke KAYSERİ

are taken as basis below; thus, theoretical background and transformation in the historical process of the regional policies in Turkey are comparatively analyzed. Key Words: Job, Job Satisfaction, The Factors Effects on Job Satisfaction

Key Words: *Regional Policies, Development, Endogeneous Growth, Competitiveness, Governance.*

GİRİŞ

II. Dünya Savaşından sonraki yıllarda; ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki koşulların hızla değişmesi bölgesel gelişme yaklaşım ve uygulamalarına da etki etmiştir. Refah devleti anlayışının egemen olduğu 1950'li yıllardan, Keynesyen politikaların benimsendiği 1970'li yıllara kadarki dönemde, bölgesel ekonominin büyüme dinamiklerinin mekânsal yansıması "büyüme kutbu" modeliyle tanımlanmış ve büyümenin dış faktörlerin etkisiyle olacağı savunulmuştur. Ancak 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin ardından ulus devletin toplumsal ve ekonomik etkisi azalmış ve içsel büyüme vurgusuyla yeni sanayi odakları ön plana çıkmıştır.

Belli bir bilgi birikiminin oluşması ve teknolojik gelişmeler sonucu sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin söz konusu olduğu 1990 sonrası dönemde ise, içsel büyüme yenilikler bağlamında yeniden tanımlanmış, ulus üstü yerel ve küresel ağlar önem kazanmıştır (Tekeli, 2009: 278-280).

Türkiye'deki bölgesel politika alanındaki değişim ve dönüşüm ise, AB'ye uyum süreci öncesi geleneksel politikalar dönemi ve AB sürecinin etkisiyle ağırlığını hissettiren yeni nesil bölgesel politikalar dönemi olarak ikiye ayrılabilir. Bu sebeple, bu makalede geleneksel politika döneminin bir uygulaması olan "Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY)" politika aracı ile yeni nesil politikaların izdüşümü olan "Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)" temel alınarak, bir değerlendirme yapılmıştır.

Bu kapsamda, çalışmada ilk olarak, 1950'li yıllardan bugüne bölgesel politika alanındaki yaklaşım ve uygulamalardaki değişim ile kavramlara yüklenen yeni anlamları ele alınmış ve analiz edilmiştir. Bu bölümde, ayrıca "bölge" "kalkınma" ve "yönetim" kavramlarının dönüşümü incelenmiş ve süreçle birlikte ortaya çıkan yeni kavramların kısa açıklamalarına yer verilmiştir. Daha sonra, bu paradigma değişiminin Türkiye'deki bölgesel politikalara yansıması, iki örnek (KÖY ve BROP) üzerinden değerlendirilmiştir. Sonuç bölümünde ise, genel değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir.

1. BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARINDAKİ DEĞİŞİM VE KAVRAMSAL DÖNÜŞÜM

Geçmişten bugüne kullanılmakta olan "bölge" kavramı, 18. yüzyılda ulus devletlerin de ortaya çıkmasıyla birlikte hem bilimsel bir içeriğe kavuşmuş hem de tanımsal çerçevesi değişerek yeni boyutlar kazanmıştır.

1950–70 dönemi, bugün kullanılan planlama ve çözümleme yöntemlerinin ortaya çıktığı, bir bakıma "Bölge Bilimi"nin yeniden doğduğu dönemdir. Bu dönemde bölgeler, ulus devletlerin alt birimleri ve "yarı-kapalı ekonomik sistemler" olarak algılanmıştır (Eraydın, 2004: 127).

1970'li yıllarda yaşanan petrol krizi, sermaye merkezlerini zarara uğratmış ve sanayileşmiş ülkelerin bölgelerinde işsizlik çok yüksek boyutlara erişmiştir. Ulus devletlerin mali krize girmesi, ekonominin küreselleşme eğilimi, AB ve NAFTA gibi kıtasal serbest ticaret rejimlerinin etkisi bölgesel gelişmenin ulus devletlerin kontrolünden çıkarak yerel yönetimlerin kontrolüne geçmesinin önünü açmıştır (Keating, 2001: 217). Bu süreçte "bölge" kavramından "yerellik" kavramına dönüş yaşanmış ve "yerel, kendi potansiyelleri ile ayakta kalmaya çalışan birim" olarak gündeme gelmiştir.

1980'li yıllarda yerel-küresel etkileşimi ön plana çıkmış ve bu etkileşim içinde bölge, "yerelin potansiyeli, ilişkileri ve kurumları ile farklı ağlar içinde var olmasını sağlayacak bir bütün" olarak tanımlanmıştır. Kamu-özel sektör diyalogunun gelişmesi, ağlar içindeki aktörlerin çoğalması, sosyal ilişkiler, davranışlar ve normların bölgeyi tanımlamada kullanılması, bu döneme rastlamaktadır (Eraydın, 2004: 126-127).

1990'ların ortalarından sonra bölgeler, politik-ekonomik coğrafyada ön plana çıkmaya başlamış ve diğer bölgelerle etkileşim içinde, yeni küresel düzenin temel yapıtaşları haline gelmiştir (Harrison, 2008: 925).

Bölge kavramının dönüşümüne paralel olarak "gelişme/kalkınma" kavramı da farklı boyutlar kazanmıştır. 1950'lerin ve 1960'ların ekonomik, politik ve sosyal ortamında, istikrarlı büyüme koşullarında gelişen geleneksel bölgesel politikalar, 1970'lerden sonra değişikliğe uğramış, üretim sürecinde büyük ölçekli, kitlesel üretime dayalı "fordist üretim" olarak adlandırılan yapıdan küçük ölçekli ve esnek üretim teknolojilerine dayalı, küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) üzerine inşa edilen ve 'post¬fordizm' olarak adlandırılan üretim sistemine geçiş süreci yaşanmıştır. Bu değişim, tavandan tabana politikalar ve ulusal kalkınma anlayışını zayıflatarak tabandan tavana bölgesel politika ve yerel kalkınma anlayışını güçlendirmiştir (Edgington&Fernandez, 2001: 3-4, Halkier, 2001: 323).

1970'lerden sonraki bölgesel politikalarda, bölgelerin içsel dinamiklerine, içsel büyümeye ve yenilikçiliğe vurgu yapılmıştır (Meier, 2001: 17-20). Ayrıca teknoloji transferi ve yenilikçiliğin (innovation) önem kazanmasıyla insan sermayesi önemli bir element haline gelmiştir. Bu yeni kalkınma döneminde öne çıkan "İçsel Büyüme" (Endogeneous Growth) yaklaşımına göre "bölge, kullanılmayan birçok kaynağın bulunduğu ekonomik bir varlıktır ve bölgesel kalkınma, kurumsal bir alt yapının oluşturulması ve bu alt yapının kullanılmayan kaynakları harekete geçirmesi ile gerçekleşir" (Kumral, 2006: 280).

İçsel büyüme yaklaşımında, "büyümenin ekonomik sistemin kendi dinamikleri içinde, bir takım faktörlerin etkileşimiyle içsel olarak geliştiği" vurgulanmıştır (Yener Ercan, 2000: 130). Büyümenin itici gücünün ne olduğuna dair ise, farklı görüşler öne sürülmüştür. Bu görüşler bölge bazında ele alındığında, bir bölgedeki büyümenin itici gücünün beşeri sermaye birikimi, AR-GE çalışmaları sonucu elde edilen teknolojik buluşlar, kamu yatırımları, v.b. unsurlar olabildiği dile getirilmiştir (Romer, 1986: 1003; Yener Ercan, 2000: 130; Dawkins, 2003: 147-148).

1980 sonrasında ülke, bölge ve şehir düzeyinde "Rekabetçilik" (competitiveness) kavramı önem kazanmıştır. Bir bölge veya şehrin, diğer bölge veya şehirler ile ulusal ve uluslararası düzeyde yaptığı rekabetteki başarısı (Kitson, Martin, Tyler, 2004: 992) olarak tanımlanan rekabet gücü, bilgi ekonomilerince şekillendirilen yeni rekabet ortamı ve yeni global piyasalarda var olabilmenin en önemli koşulu olarak gösterilmiş ve rekabet gücüne dayalı yeniden organizasyon sürecinde, "bölge" anahtar kavram olarak ele alınmıştır (Kumral, 2006: 277).

Bölgeler artık birbirleriyle sermaye, pazar payı ve teknoloji konusunda rekabet halindedir ve rekabet gücünü artırmak için kendi aralarında ortaklık ve uyum çerçevesinde hareket etmek zorundadır (Keating, 2001: 217). Bunun sonucunda, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilmesi ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılması tek amaç olmaktan çıkmış; kalkınma politikalarının hedefleri bölgelerin kendi içindeki kırsal ve kentsel gelişmişlik düzeyleri farklılıklarının giderilmesi, yerel dinamiklerin harekete geçirilerek bütün bölgelerin küresel rekabet güçlerinin ve kalkınma performansının artırılması olmuştur (Akın, 2006: 295; Clark, 2008: 119-120).

Yine bu dönemde, devlet eliyle sorunlu bölgelerde "altyapı ve finansal destekler" gibi "sert politika araçları"yla ekonomik faaliyetlerin yeniden dağıtılması yerine 'öneriler, bağlantılar veya eğitim' gibi genellikle "yumuşak politika araçları" düşünülmüş ve yerel şirketlerin rekabetçiliğinin arttırılması hedeflen-

miştir. Böylece devlet, doğrudan müdahalecilik yerine destek ve yönlendiricilik fonksiyonunu yüklenmiştir. Sonuçta, bölgesel politika için sorumluluk, genellikle kamu kurumlarından uzaklaşarak, yarı özerk kamu kurumlarına geçmeye başlamıştır (Halkier, 2006: 18).

Yeni küresel ekonomik düzende, kalkınmanın anlamıyla birlikte, kalkınmayı açıklayan parametreler de değişmiş ve çeşitlenmiştir. Artık, bir bölgenin gelişmesini açıklayabilmek için bölgenin ulusal pazarlara ve ekonomik merkezlere erişebilirliği, doğal kaynaklar, haberleşme ağları ve bölgenin sektörel yapısı gibi **nesnel faktörleri;** merkezi karar mekanizmaları, bölgesel yönetimlerin organizasyon yapısı ve işlevselliği, sivil toplumun dinamik/ katılımcı veya statik /politikaya bağımlı olması gibi **politik faktörleri;** bölge halkının ortak iş yapabilme yeteneği, savunmacı anlayışın ve basmakalıp düşüncelerin etkisi, yerel dil ve kültür ile iş ve ticaret dünyasının ilişkisi, bölgenin ortak kültüre entegre olma düzeyi gibi **kültürel faktörleri** ve bölgenin demografik yapısı, iç ve dış göçler, sınıfsal farklılıklar ve iletişim gibi **sosyal faktörleri** göz önüne almak gereklidir (Keating, 2001: 219-220).

Bölgesel kalkınma paradigmalarındaki değişim, mevcut "yönetim" yapısını da değiştirerek, çok düzlemli "yönetişim" devrini başlatmıştır.

Ekonomide denetlenilebilen gelişmelerin ve kalkınmada devletin rolünün azalması ve artan sınır ötesi ilişkiler ve birliktelikler üretim ve tüketim ilişkilerinin küreselleşmesi sonucunu doğurarak merkezi karar verme sistemi zayıflamış, sonuçta devletin eski bazı işlevlerinin kamu kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşılması gündeme gelmiştir. Bu paylaşım ise, "yönetişim" kavramının doğmasına ve gelişmesine neden olmuştur. Yönetişim ile birlikte yerel güçler karar verme sürecinde etkili olmaya başlamış, devlet ile bireyin ve diğer birimlerin birbirleriyle ilişkileri etkileşim ve ortaklık ilkelerine göre yeniden tanımlanmıştır. (Ferry, 2007: 450; Eraydın, 2007).

Avrupa'da 1980'lerde başlayan ve teknolojik gelişmeler sonucu dönüşüme uğrayan yeni nesil bölgesel politikalar, Türkiye'nin gündemine ancak 2000'li yıllarda, AB sürecinin etkisiyle girebilmiştir. Bununla birlikte, paradigmalar değişime uğrasa bile, gündemden düşmeyen temel konu "bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi" dir. AB'nin genişleme politikası sonucu, eşitlik konusu sürekli gündemde kalmakta ve özellikle az gelişmiş bölgelerde kalkınmanın ne ölçüde sağlandığı/sağlanacağı hala tartışılmaktadır (Ferry, 2007: 451; Gough, 2003: 32-35; Mawson&Lynch, 1999: 76-78; Raines, 2000: 291-295). Bugün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çözüm aradığı temel mesele de budur.

2. TÜRKİYE'DEKİ BÖLGESEL POLİTİKALARIN DEĞİŞEN PARADİGMALAR BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ: İKİ ÖRNEK UYGULAMA

Türkiye'de liberal politikaların benimsendiği 1950'li yıllarda ekonomik faaliyetler ve dolayısıyla nüfus İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük kentlerde ve kıyı bölgelerinde yoğunlaşmış, bu da tarihi süreç içinde artarak devam eden bölgesel eşitsizliklerin daha da derinleşmesine neden olmuştur. Planlı kalkınma döneminin başlangıcı olan 1960 yılından 2000'li yıllara kadar bölgesel politika alanında ana gündem maddesinin, Türkiye'deki bölgeler arası eşitsizlik sorununa çözüm aramak olduğu söylenebilir. Hazırlanan kalkınma planlarında, geri kalmış/az gelişmiş bölgelere yönelik tedbirlere yer verilmiş, bunun yanında, bölgesel kalkınmanın motoru olabilecek büyüme merkezlerinin geliştirilmesi düşünülmüştür (I.,II.,III.,IV.,V.,VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planları).

Bu kapsamda değerlendirildiğinde, planlı dönemin başlamasından sonra hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda bölgeler arası dengesizliği giderme ve bölgesel cazibe merkezleri oluşturma hedeflerine ulaşmak için "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" (KÖY) uygulamasına ağırlık verilmiştir.

Ancak, 2000'li yıllarda, bölgesel rekabet gücü kazanma ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlama hedeflerine ulaşmak için AB destekli kalkınma programları ve operasyonel programlar uygulamaya konulmuştur. "Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)" da bunlardan biridir.

2.1. Kalkınmada Öncelikli Yöreler (Köy) Uygulaması

Bölgeler arası dengesizlikleri azaltmak amacıyla, geleneksel politika döneminde kullanılan en önemli politika aracı "Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY)" uygulamasıdır. İlk olarak, 1968 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki 22 il KÖY kapsamına alınmış, zaman içinde KÖY kapsamına giren iller defalarca değiştirilmiştir. 1998 yılında ise KÖY uygulamasının kapsamı 49 il ve 2 ilçeyi kapsayacak şekilde genişletilmiştir (DPT, 2000: 50-55). 2009'da yürürlüğe giren Yeni Teşvik Sistemi ile KÖY uygulaması sona ermiştir.

1968'den 2009'a kadar 40 yıllık süre içinde, KÖY kapsamına giren illerin hem kamu yatırımlarıyla desteklenmesi hem de çeşitli teşvik tedbirleriyle kalkındırılması amaçlanmıştır. Fakat geçen 40 yılın sonunda, istenilen başarının elde edilemediği ve bölgeler arası dengesizliklerin gelişmiş bölgeler lehine değiştiği görülmektedir. Bunun sebepleri arasında;

• KÖY kapsamına giren illerin sayısının çok fazla olması (Dinler, 2005: 331),

• KÖY politikasının, yalnızca bir sanayi teşvik politikası olarak yürütülmesi (DPT, 2000: 72),

• Devletin "ekonomik etkinlik" anlayışından ödün vermek istememe nedeniyle eşitsizlikleri gidermeyi sağlayacak güçlü bir siyasi iradenin oluşmaması (Tekeli, 2009: 293),

• Geleneksel teşvik sisteminin "özendirici", "itici" ve "caydırıcı" unsurlar içermemesi ve bunların bölgelere göre özendirici önemli farklar taşımaması (Kargı, 2009: 32),

• KÖY kapsamına giren illerde kamu yatırım ve teşviklerinin tahsisinde sektörel önceliklere dikkat edilmemesi ve ek olarak yatırımları yönlendirecek yönetimsel ve kurumsal kapasitenin olmaması (Gezici ve Hewings, 2004: 118-119) sayılabilir.

Tüm bunların yanı sıra politika üreticilerinin bölgesel kalkınma alanında değişen paradigmaları doğru okuyamaması ve bölgelerin içsel potansiyelini değerlendirme dışı tutması da bu başarısızlığın önemli sebeplerindendir. Bu dönemdeki politikalar, büyümede yerel dinamiklerin rolünün henüz keşfedilemediğini göstermektedir. KÖY kapsamına giren iller içinde bazılarının, belirli yatırım kararlarıyla büyüme merkezi olma ve büyümeyi çevresine yayma politikasının başarısızlık nedeni de budur.

2.2. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)

Türkiye'de AB politikalarının etkilerinin görülmesiyle başlayan yeni politikalar döneminde ve özellikle 2000'li yıllardan sonra yeni kavramlar bölgesel politika gündemine girmiştir. Yerel dinamiklerin ve içsel potansiyellerin harekete geçirilmesinin önemi bu dönemde anlaşılmıştır. Bu dönemde, bölgesel rekabet gücü, yaşam kalitesi, sürdürülebilirlik, katılımcılık, beşeri sermaye ve sosyal sermaye gibi kavramlar sıklıkla kullanılmıştır.

Türkiye, AB'ye uyum sürecinde bir takım yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmiş, bu çerçevede yeni bir istatistiki bölge sınıflaması sistemine geçmiştir. Yeni sınıflamada NUTS-II bölgeleri, bölgesel politikaların uygulanması ve bölgesel problemlerin analiz edilmesi için uygun olan temel bölgeler olarak kabul edilmiştir. AB fonlarından yapılacak yardımlar da NUTS-II düzeyinde belirlenmektedir (EUROSTAT, 2007: 10-12).

AB'nin aday ülkeler için 2007 yılında uygulamaya koyduğu Katılım Öncesi Yardım Aracı IPA'nın (Instrument for Pre-accession Assistance) bölgesel gelişme bileşeninin alt bileşenlerinden biri de 'Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (Regional Competitiveness Operational Programme) (BROP)"dır. BROP'un AB stratejilerinin yanı sıra "9. Kalkınma Planı" ve planın orta vadeli programı olan "Türkiye Sanayi Politikası Dokümanı" "KOBİ Stratejisi Eylem Planı" ve "Bilgi Toplumu Stratejisi" ile uyumlu olarak hazırlanması, Türkiye'nin bölge ile ilgili politikalarındaki dönüşümü BROP üzerinden okumayı elverişli hale getirmektedir.

BROP kapsamında Türkiye'ye yapılan yardımın amacı; "Ülkenin AB ekonomisine yakınlaşmasını temin etmek için Türk ekonomisinin rekabet edebilirliğinin artırılması ve bölgesel sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılması" olarak belirlenmiştir (STB, 2007: 7). Programın hazırlanmasında, IPA uygulama tüzüğünde yer alan "ortaklık" prensibi çerçevesinde kamu kurumları ve sivil toplum örgütlerinden çok sayıda paydaşın katılımının sağlandığı belirtilmektedir.

BROP öncelikle, coğrafi ve tematik yoğunlaşma stratejisi ile farklılaşmaktadır. Mevcut kaynakların bölgesel kalkınma için doğrudan makro ekonomik etki oluşturmak için yetersiz olması nedeniyle, kaynakların etkin kullanımını temin için böyle bir yoğunlaşma stratejisine ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Tematik yoğunlaşmada, KOBİ'ler ve girişimcilik ön plana çıkarken, sektörel yoğunlaşmanın ana unsurları imalat sanayi ve turizm olarak belirlenmiştir (STB, 2007: 13). Her ilde öne çıkan sektörlere öncelik verilmesi ve bölgelerin turizm potansiyellerinin ön plana çıkarılması, içsel büyüme yaklaşımına yapılan vurgu olarak değerlendirilebilir.

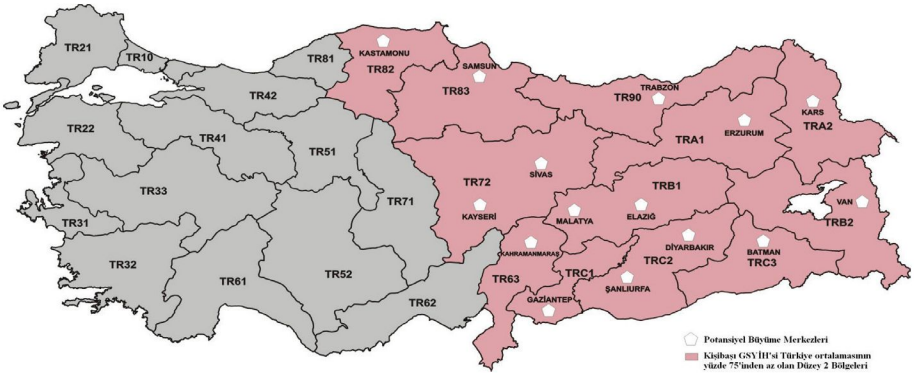
BROP, coğrafi olarak kişi başına düşen milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelere (12 NUTS II bölgesi) odaklanmaktadır. Bu coğrafi yoğunlaşmanın büyük bölümü, bu bölgeler içinde öne çıkan 15 cazibe merkezine yöneliktir (STB, 2007: 13).

Strateji çerçeve belgesinde, öncelikli 12 NUTS II bölgesi içinde, gelişmeyi yönlendirecek cazibe merkezleri seçilirken merkez ilçenin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasındaki yeri (2004), nüfusun belirli bir aralıkta bulunması (2000 yılı) (250 000 <= nüfus <= 1 000 000), havalimanı ve/veya havaalanının bulunması, üniversitenin merkez kampusunun bulunması ve hizmetler sektöründe çalışanların oranının belirli bir eşiği aşması (>= yüzde 35) kriterlerinin kullanıldığı belirtilmektedir. Belirleme aşamasında, NUTS II bölgelerinden dördündeki (TR82, TR63, TRC3 ve TRA2) hiçbir ilin bu kriterleri tam olarak sağlamadığı görülmüş, bu dört bölgede, bu kriterler açısından en fazla öne

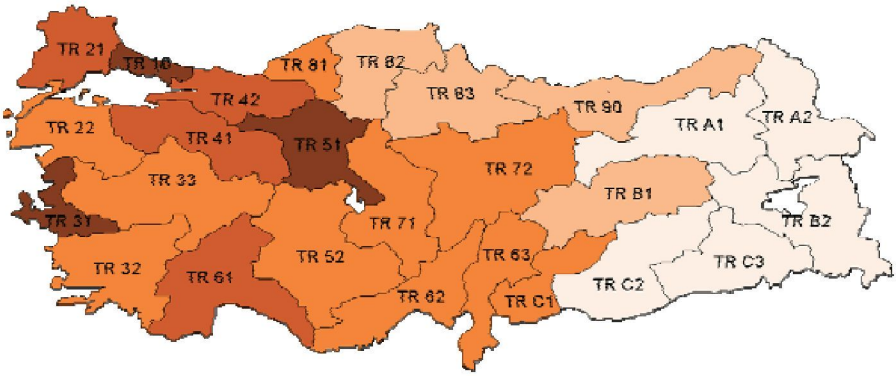
çıkan il, cazibe merkezi olarak seçilmiştir (DPT, 2007: 61)

BROP kapsamında öncelikli 12 NUTS II bölgesi için ekonomik, demografik, sosyal, istihdam, turizm ve diğer sosyoekonomik veriler dikkate alınarak, bir rekabet edebilirlik indeksi oluşturulmuş, bu bölgeler indekse göre rekabet edebilirliği yüksek, orta ve düşük bölgeler olarak sınıflandırılmıştır. Projelere kaynak tahsisinde, illerde ve bölgelerde öne çıkan sektörlerle birlikte (sektörel yoğunlaşma tabloları), rekabet edebilirlik indeksi ve cazibe merkezleri sınıflamasının esas alınmasının istendiği görülmektedir (STB, 2007: 86-87).

Şekil 1. Belirlenen Öncelikli Bölgeler ve Cazibe Merkezleri
Kaynak: (DPT, 2007).



Şekil 2. Türkiye Rekabet Edebilirlik Haritası[1]



Kaynak: (STB, 2007)

BROP kapsamında tahsis edilen kaynakların %70-80'inin, bu öncelikli 12 NUTS II bölgesindeki 15 cazibe merkezine kullandırılması öngörülmüştür. Programda, hem cazibe merkezleri ile hinterlandı arasındaki etkileşim ve işbirliğini, hem de öncelikli bölgeler ile diğer görece gelişmiş bölgeler arasında

1 Haritada açıktan koyu kahverengiye doğru, rekabet edebilirlik düzeyi artmaktadır. Bu çerçevede Düzey-2 bölgeleri beş ana gruba ayrılmıştır (STB,2007).

özellikle Ar-Ge, inovasyon ve işbirliği ağları konularında etkileşim ve işbirliğini sağlamak ve projeleri buna göre seçmek, prensip olarak benimsenmiştir. Böylece, hem geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerin dışsallıklarından yararlanması, hem de büyüme merkezlerindeki gelişmenin çevresine yayılması amaçlanmıştır (STB, 2007: 89-90).

Programın öncelikleri; "iş ortamının geliştirilmesi" "işletme kapasitesinin geliştirilmesi" ve "girişimciliğin desteklenmesi" olarak belirlenmiş ve buna ilişkin tedbirler sıralanmıştır (STB, 2007: 7). Bu öncelikler, programın insan sermayesini önemsediğinin de göstergesidir.

Ana hatları ile kısaca ortaya konulmaya çalışılan BROP'un amaçları, öncelikleri, tematik ve coğrafi yoğunlaşma stratejileri incelendiğinde, Türkiye'de yeni nesil politikaların uygulama alanı bulmaya başladığı söylenebilir. Programda içsel büyümeye, rekabetçiliğe, sürdürülebilirliğe ve insan sermayesine verilen önem, yerel ve bölgesel ağlar, Ar-Ge yatırımları, inovasyon ve bilgi paylaşımının desteklenmesi, kamudan ve sivil toplumdan paydaşlar tanımlayarak yönetişime vurgu yapılması, bölgesel politika alanında önemli bir dönüşüm yaşandığını göstermektedir.

Programa yöneltilebilecek temel eleştiri, coğrafi yoğunlaşma stratejisinin mantıksal çerçevesi üzerinedir. Programda, öncelikli 12 NUTS II bölgesinde, cazibe merkezleri dışındaki illeri, bu merkezlerin hinterlandı olarak görme eğilimi vardır. NUTS sınıflaması fonksiyonel değil istatistiki/normatif bir bölge sınıflaması olduğundan (EUROSTAT, 2007) bu, BROP'un merkez-etki alanı tanımıyla örtüşmemektedir. Nitekim, cazibe merkezleri belirlenirken, dört bölgede yeterli kriteri sağlayan illerin bulunmaması, NUTS sınıflamasının fonksiyonel bir özellik taşımadığını göstermektedir.

Coğrafi yoğunlaşma stratejisinde, GSYİH iller bazında değil de, NUTS II bölgeleri bazında ele alındığından, Kayseri ve Gaziantep gibi gelişmişlik düzeyi Türkiye ortalamasının üzerinde olan iller de öncelikli bölge olarak değerlendirilmiştir. Bu durum, NUTS II düzeyinin, gelişmişlik düzeyini belirlemede esas alınmasının problemli olduğunu göstermektedir.

SONUÇ

Türkiye'deki bölgesel politikalar bağlamında incelediğimiz iki örnekte de temel amacın "bölgesel eşitsizlikleri gidermek" olduğu görülmektedir. Farklılaşma ise, bu amaca ulaşmak için hangi yöntem, araç ve aktörlerin ve ne oranda yer alacağı konusundadır. Bu çerçevede, yeni nesil bölgesel politikaların, geleneksel politikalara göre daha etkin araç ve yöntemler tanımladığı görülmektedir.

Geleneksel politika döneminde, KÖY içinde büyüme merkezleri tasarlaya-

rak kalkınma için itici bir güç oluşturma çabası, uygulama alanı bulamamıştır. Yeni nesil politika dönemindeki yaklaşım, görece az gelişmiş bölgelerde cazibe merkezleri oluşturarak, bu merkezlerdeki içsel potansiyeli harekete geçirmek, bu "öncü iller"de oluşan dışsallığı, yerel ve bölgesel işbirliği ağlarıyla tüm bölgelere yaymaktır. Bu yaklaşımın "büyüme kutbu" teorilerinden temel farkı da budur.

KÖY örneğinde değerlendirilen geleneksel politikaların başarısızlığının önemli sebeplerinden biri de, güçlü bir siyasi iradenin oluşmamasıdır. AB'ye uyum sürecinin, bu konuda gerekli siyasi iradeyi belli ölçüde sağladığı söylenebilir. Bununla birlikte, başarıyı yakalayabilmek için bölgesel politikaların içselleştirilmesi ve kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumda genel kabul görmesi gerekmektedir. Dünyanın ve AB üyesi ülkelerin derin ekonomik krizler yaşadığı bu dönemde, bölgesel politikaları salt AB eksenli düşünmenin ve kurgulamanın sağlıklı sonuçlar doğurmayacağı açıktır.

Türkiye'de artık, bölgeye ve yerele karşı yeni yaklaşımlar geliştirmenin ve tanımlamalar yapmanın zamanı gelmiştir. Çünkü her ülkenin imkânları ve koşulları farklıdır. Türkiye'nin de ekonomik, sosyal ve siyasal yapısı ile kaynakları ve üretim imkânları açısından; AB ülkeleriyle aynı şartları taşımadığı gibi teknoloji sahipliği ve bilgi birikimi konularında da belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle, AB programlarının olduğu gibi Türkiye'de uygulanması AB ülkelerinde sağladığı sonuçlar ile aynı etkinlikte olmamaktadır. Ancak AB ülkelerinde uygulanan programlardan edinilen tecrübe ve bilgi birikiminden faydalanılması, Türkiye'nin şartlarına uygun yeni programlar, projeler ve modeller geliştirilmesine katkı sağlayabilmektedir.

Bu kapsamda değerlendirildiğinde BROP örneğinde temsil edilen yeni nesil bölgesel politikalar Türkiye için önemli bir dönüm noktasıdır. Türkiye'deki geleneksel bölge planlama ve kalkınma çalışmaları çerçevesinde KÖY uygulamasına son verilerek, Türkiye'nin bölgeye yönelik uygulamalarında geleneksel politikalardan, rekabet gücünü artırmaya dayalı yeni bölgesel politika uygulamalarına geçildiği ileri sürülebilir. Ancak bu politikalar bir sonuç olarak değil, bölgesel kalkınmaya yönelik yeni bir yaklaşımın başlatıcısı olarak kabul edilmelidir.

Türkiye'de yerel ve bölgesel kalkınma çalışmalarında da tüm dünyada olduğu gibi "içsel büyüme" ile yerel ve bölgesel düzeyde "rekabet gücünü artırma" çalışmalarında özgün ve yeni model ve programlar geliştirme ye de ağırlık verilmelidir. Belli bir modele ve/veya programa dayalı olmayan kalkınma çalışmalarının etkin olmadığı, rekabet gücünü artırmadığı ve kaynak israfına neden olduğu hem Türkiye'deki hem de diğer ülkelerdeki uygulamalardan saptanmaktadır.

Model ve program geliştirme çalışmalarında, önceliğin yerel kalkınma

modellerinin ve programlarının geliştirilmesine verilmesi gerekmektedir. Çünkü öncelik yerel düzeyde belli bir altyapının oluşturulmasına ve yerel aktörlerin kalkınma çalışmalarına dahil edilmesine verilmelidir. Bu nedenle de yerel kalkınma çalışmalarında başarılı olunmadan bölgesel kalkınma çalışmalarında başarılı olma şansı düşük olacaktır. Bu çerçevede Türkiye'nin şartları ve imkânlarına uygun, esnek ve dinamik; rekabet gücünü arttıracak, yerel ve bölgesel düzeyde uygulanacak temel/ana modeller geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.

KAYNAKÇA

Akın, Naci (2006). Bölgesel Kalkınma Araçları İle Kalkınma Ajanslarının Uyum, İşbirliği ve Koordinasyonu, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ, Ankara, 17-18 Eylül, ss. 295-304.

Clark, Greg (2008). A New Dawn, Urban Land (January). pp. 119-121.

Dawkins, Casey J. (2003). Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments, Journal of Planning Literature, 18(2), pp.131-172.

Dinler, Zeynel (2005). Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi, Bursa.

DPT (1963). Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl (1963-1967), Ankara.

DPT (1968). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Ankara.

DPT (1973). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), Ankara.

DPT (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Ankara.

DPT (1985). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara.

DPT (1990). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Ankara.

DPT (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara.

DPT (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DPT (2007). Stratejik Çerçeve Belgesi 2007-2013, Ankara.

Edgıngton, David W.; Fernandez, Antonio L. (2001). The Changing Context Of Regional Development, in Edgıngton, David W.; Fernandez, Antonio L.; Hoshıno, Claudia (Ed.), New Regional Development Paradigms. Vol.2: New Regions-Concepts, Issues&Practises, Wesport, CT, USA.

Eraydın, Ayda (2004). Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram Ve Politikalarında Yaşanan Değişimler, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, PAÜ, Denizli, ss. 126-146.

Eraydın, Ayda (2007). Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modeli, 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, İzmir, 25-26 Ekim.

EUROSTAT (2007). Regions İn The European Union: Nomenclature Of Territorial Units For Statistics, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Ferry, M. (2007). From Government to Governance: Polish Regional Develop-

ment Agencies in A Changing Regional Context, East European Politics and Societies, 21(3), pp. 447-474.

Gezici, Ferhan; Hewings, Geoffrey J.D. (2004). Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey, Review of Urban and Regional Development Studies, 16(2), pp.13-33.

Gough, Jamie. (2003). The Genesis and Tensions of the English Regional Development Agencies: Class Relations and Cale, European Urban and Regional Studies, 10(1), pp. 23-38.

Halkıer, Henrik (2001). Regional Policy in Transition: A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark, European Planning Studies, 9(3), pp. 323-338.

Halkıer, H. (2006). Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ, Ankara, 17-18 Eylül, ss. 3-16.

Harrıson, John (2008). Stating the Production of Scales: Centrally Orchestrated Regionalism, Regionally Orcestrated Centralism, International Journal of Urban and Regional Research, pp. 922-941.

Kargi, Nihal (2009). Evolution of the regional development approaches and analysis of turkey's regional policy under EU perspective, International Journal of Economic and Administrative Studies, 1(3), pp. 19-39.

Keatıng, Michael (1998). The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham: Edward Elgar.

Keatıng, Michael (2001). Rethinking the Region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia, European Urban and Regional Studies, 8(3), pp. 217-234.

Meıer, Gerald M. (2001). The Old Generation and the New, in Meıer, Gerald M. & Stıglıtz, Joseph E. (Ed.), Frontiers of Development Economies: The Future in Perspective, Washington, D.C.: Oxford University Press, pp. 13-50.

Kıtson, Michael; Martın, Ron; Tyler, Peter (2004). Regional Competitiveness: An Elusive Yet Key Concept?, Regional Studies. 38(9), pp. 991-999.

Kumral, Neşe; (2006), "Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar", Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ, Ankara, 17-18 Eylül, ss. 275-288.

Mawson, J.; Lynch, Peter (1999). New Labour and the English Regional Development Agencies: Devolution As Evolution, Regional Studies, 33(1), pp.73-79.

Raınes. Philip (2000). Regions in Competition: İnward İnvestment and Regional Variation in the Use of İncentives, Regional Studies, 34(3), pp. 291-297.

Romer, Paul M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth, Journal of Political Economy, 94, pp. 1002-1037.

STB (2007). Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı 2007-2009, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ankara.

Tekeli, İlhan (2009). Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Yener Ercan, Nihal (2000). İçsel Büyüme Teorisi: Genel Bir Bakış, Planlama DPT özel sayısı, ss. 129-137.